

2. Le vicende peculiari delle amministrazioni provinciali, durante il ventennio fascista, non possono essere correttamente ed adeguatamente comprese se non viene richiamato, sia pure per sommi capi, il contesto politico-istituzionale in cui esse si svolgono. Ricordiamo, dunque, che l'atteggiamento del movimento fascista nei confronti delle Province – in larga misura governate, nel primo dopoguerra, da giunte popolari, socialiste o liberali – fu connotato, sin dall'inizio, dall'uso spregiudicato della violenza squadristica. Accanto, ed in 'parallelo', ad essa, non mancò l'utilizzo di quegli strumenti legalitari, di derivazione liberale, forgiati per controllare e sorvegliare, da presso, i poteri locali, e, perciò, facilmente plasmabili a fini partigiani e di chiara discriminazione politica. Si pensi, ad esempio, allo scioglimento dei consigli provinciali, che ammontarono ad una ventina, tra la seconda metà del 1923 e l'anno seguente, per lasciare il posto ad un atteggiamento più moderato e cauto, su iniziativa di Federzoni, solo nel biennio successivo. La stessa disciplina giuridica, in materia, venne modificata, attribuendo maggior discrezionalità operativa alle autorità statali (es. in ordine alla nomina delle commissioni straordinarie, incaricate di sostituire i con-

sigli in caso di loro impedimento a deliberare) e allungando i tempi per l'espletamento di nuove elezioni (vedi il r.d. 30 dicembre 1923, n. 2839 ed il r.d. 11 settembre 1925, n. 1756). Non possono, poi, essere sottovalutati gli effetti, in ambito provinciale, delle riforme istituzionali che, tra il 1925 ed il 1928, portarono alla creazione, nei Comuni, dei podestà e delle Consulte, ed alla previsione di un ordinamento 'speciale' per la città di Roma, il c.d. 'Governatorato'. Veniva, insomma, tracciato un percorso di revisione dell'assetto dei poteri locali che non poteva non riverberarsi, a breve, sulle stesse amministrazioni provinciali, pena l'emergere di un'intollerabile 'disarmonia' nel sistema istituzionale complessivo, o il permanere di inaccettabili incongruenze ideologiche (specie sotto il profilo dell'elettività degli organi, in un caso negata, nell'altro, ancora ammessa). Né va dimenticato che furono aumentati i poteri – politici, oltretutto burocratici – dei prefetti, dando così maggior rilievo alla Provincia come circoscrizione di decentramento statale piuttosto che in qualità di ente autonomo e rappresentativo delle comunità locali. Il riferimento, d'obbligo, va alle circolari del 13 giugno 1923 e del 5 gennaio 1927, nonché alla legge del 3 aprile 1926, n. 660, ritenuta, non a caso, per il suo contenuto giuridico, di rilievo 'costituzionale' da parte di Gaspare Ambrosini. Dinamica, quella adesso richiamata, che non viene revocata in dubbio, nei suoi elementi essenziali, dalla 'debolezza' che, talvolta, i prefetti manifestano nei confronti della stessa amministrazione statale periferica (come risulta, ad esempio, dai recenti studi di Omezzoli sulla Valle d'Aosta), la cui 'frammentazione' (come messo in luce da Cassese e Vesperini) attenuerebbe la portata effettiva del dominio dei prefetti stessi, o dai controlli, di varia natura, che sui massimi rappresentanti del governo, in periferia, verrebbero esercitati dai regi carabinieri, dall'Ovra, dalla Mvsn, dalla polizia e, naturalmente, dal partito fascista (i famosi 'ras').

3. Dal contesto 'esterno' torniamo al cuore del problema che qui interessa, le amministrazioni provinciali e, soprattutto, alla questione fondamentale, e pregiudiziale, che le concerne: il loro mantenimento o la loro definitiva soppressione. La storiografia ha costantemente sottolineato questo atteggiamento ondivago ed altalenante del fascismo, a proposito delle Province; comportamento, incerto e ambiguo, che oscilla, per un lungo periodo, tra la tentazione, 'rivoluzionaria', di una secca abolizione e l'accettazione, non entusiastica e quasi rassegnata, della loro sopravvivenza. La prima alternativa, come è risaputo, viene ipotizzata sin dal 1923, in sede di discussione delle modifiche da apportare alla legge comunale e provinciale, mentre sarà il deputato napoletano Geremicca, nel 1928, a pronunciare la frase tagliente, e gra-

vida di funesti presagi, di «ente parassitario». Un ente inutile, e privo di identità, quello provinciale, destinato a soccombere, secondo questa visione radicale, sotto i colpi della incalzante 'rivoluzione' amministrativa voluta dal nuovo regime.

La seconda opzione, che risulterà vincente, benché accompagnata da una profonda trasformazione dell'assetto istituzionale delle Province, viene difesa in più occasioni e con differenti motivazioni. Basti pensare al discorso, bolognese, di Acerbo, del 1923, tutto giocato sulla polemica anti-regionalistica, ed alle prese di posizione dello stesso Mussolini. Nel 1923, nella relazione alla citata riforma della Legge comunale e provinciale, il capo del governo difende il ruolo della Provincia, quale insostituibile 'organo' di decentramento istituzionale, di collegamento fra i Comuni e di tutela dei loro interessi e bisogni. Nel famoso discorso dell'Ascensione, del 26 maggio 1927, farà ricorso all'argomento delle esigenze demografiche e della battaglia per il 'ruralismo' per giustificare, addirittura, la creazione di nuove Province. Ma la dottrina giuridica non è da meno ed il presunto carattere 'artificiale' della Provincia, preludio ad una sua inevitabile abrogazione, è duramente contestato, ad esempio, dall'amministrativista Romeo Vuoli, nel 1931. Le maggiori resistenze all'abolizione, come era lecito aspettarsi, provengono dai diretti interessati e dalle organizzazioni 'sindacali' di categoria. A difesa dell'esistente si schiereranno, così, in momenti diversi, l'Unione delle Province, la Federazione nazionale fra le associazioni degli impiegati provinciali e la Federazione nazionale delle Province, il cui presidente, Sileno Fabbri, si batte con particolare vigore, e in numerose circostanze, per la salvaguardia dell'ente Provincia. Ma forti resistenze si registrano anche nel partito, dove serpeggiano sentimenti contrari alla sostituzione, da alcuni ventilata, delle Province con circoscrizioni - ed enti - di maggior ampiezza territoriale (regionale), ritenuta pericolosa per l'unità nazionale, o ad un'inutile duplicazione dei livelli di governo intermedi. Ostilità non meno palesi si riscontrano pure da parte di quel fascismo 'provinciale' che, specie al Sud, trova in tale dimensione geografica, sovracomunale, il luogo 'ottimale' per il mantenimento della sua egemonia politica, economica e sociale. Il peso della tradizione amministrativa italiana, caratterizzata, sin dalle sue origini sabauda-napoleoniche, dalla costante presenza di un ente intermedio fra Stato e Comune, fa dunque premio sulle dinamiche modernizzatrici del primo fascismo. In fondo, è regola ormai acclarata, non solo della fisica, ma anche della storia delle istituzioni, che nulla si 'distrugge' e tutto si 'trasforma', come vedremo fra poco.

4. Scansato il pericolo di una totale e repentina scomparsa, la Provincia non poteva, comunque, restare inalterata, anche in considerazione del mutamento del contesto politico e della cornice amministrativa cui, poc'anzi, si è fatto riferimento. Vediamo, allora, quali sono le tappe normative di questa lenta e graduale trasformazione, strutturale e funzionale, subita dalle Province stesse nel corso dell'era fascista. Iniziamo dall'attuazione del progetto di riforma del testo unico della legge comunale e provinciale, del 1915, elaborato, in larga misura, dall'allora direttore generale dell'amministrazione civile presso il Ministero dell'interno, Alberto Pironti. Con il r.d. del 30 dicembre 1923, n. 2839, vengono assunti alcuni provvedimenti legislativi tendenti, fra l'altro, ad assimilare il modulo organizzativo provinciale a quello comunale, dando, in ogni caso, applicazione, come la storiografia più attenta non ha mancato opportunamente di sottolineare, a proposte già avanzate dai precedenti governi liberali. Scopo dichiarato della riforma era quello di fare della Provincia un ente di natura essenzialmente 'tecnico-amministrativa', depurandolo delle componenti più marcatamente 'politiche'. Veniva così eliminata la figura del presidente del consiglio provinciale, le cui funzioni erano adesso concentrate nel presidente della deputazione; organo collegiale, quest'ultimo, al quale, peraltro, erano assegnate nuove e rilevanti competenze amministrative. Ulteriori modifiche della legislazione (comunale e) provinciale sono contenute in due leggi del 1925 e risalenti, rispettivamente, al 18 giugno (n. 1094) e al 22 novembre (n. 2125). Con la prima, voluta dal ministro degli interni Federzoni, si ripristinava la figura del presidente del consiglio provinciale, a rinnovata dimostrazione dell'incertezza e delle contraddizioni che contrassegnano l'atteggiamento del fascismo in questo settore della politica istituzionale; con la seconda, proposta da Acerbo, si accordava l'elettorato 'attivo' (e, con maggiori limitazioni, quello 'passivo') alle donne, anche al fine di accreditare, specie all'estero, l'immagine di un regime aperto alle loro esigenze, culturalmente non regressivo e socialmente avanzato.

Ad una riforma, vera e consistente, si giunse solo, come è noto, nel luglio del 1928. Con la legge del 27 dicembre, n. 2962, venivano aboliti i tradizionali organi di governo della Provincia (consiglio, deputazione, presidente di quest'ultima) e sostituiti, integralmente, con un preside, organo monocratico, ed un rettorato, organo collegiale, composto, oltreché del preside stesso, da quattro, sei o otto membri, a seconda dell'entità della popolazione della Provincia stessa (fino a 300.000 abitanti; da questa soglia sino a 600.000, ed oltre). Il primo (coadiuvato da un vicepresidente) assumeva le funzioni precedentemente svolte dal presidente e dalla deputazione; il secondo ereditava le attribuzioni a

suo tempo demandate al consiglio. Eliminato ogni meccanismo di tipo elettivo, presidi e rettori venivano nominati con decreto reale, su proposta del Ministro degli interni, per un periodo di quattro anni, rinnovabili. Le cariche erano gratuite, eccezion fatta per la possibilità di stabilire – ma in casi del tutto eccezionali – un'indennità a favore del preside e del suo vice.

Se confrontata con la riforma originaria dell'ordinamento comunale, la legge del 1928 presenta, a prima vista, un'evidente disarmonia sistemica, teorizzata e perseguita dallo stesso legislatore fascista. Attribuendo al rettorato tutte le funzioni del cessato consiglio provinciale, affidandogli, cioè, dei compiti non meramente consultivi (come nel caso della Consulta municipale), si spezzava quella, tendenzialmente pericolosa, 'unitarietà' dell'organo deliberativo che, al contrario, si era ritenuto necessario introdurre al livello inferiore (il podestà). Nella relazione al progetto, stilata dal deputato De Martino, si giustificava tale discrasia in ragione del fatto che, essendo già limitate le attività dell'ente Provincia, si potevano tranquillamente affidare maggiori compiti al suo organo collegiale. A tale argomentazione se ne aggiungeva una meno 'tecnica' e sostanzialmente politico-ideologica; si affermava, infatti, che il fascismo non si sentiva legato, nella sua progettazione istituzionale, ad alcuna «formula sacramentale», quindi ad alcun obbligo di coerenza normativa. Tuttavia, se si analizzano, in concreto, le competenze effettivamente demandate al rettorato (l'indicazione precisa verrà fatta col t.u. del 1934), si vede come, accanto a funzioni 'deliberanti' di 'amministrazione attiva', siano molto ampie quelle consultive, potenzialmente estese a tutti gli affari «per i quali [il parere] sia prescritto dalla legge, o richiesto dal Prefetto». Insomma, la maggior parte delle attività realmente 'esecutive' (comprese quelle della cessata deputazione e quelle in tema di delibere d'urgenza) era conferita al preside, cui spettavano, ma è cosa ovvia, le funzioni di rappresentanza 'esterna' dell'ente ed un ruolo di guida (e di impulso) di tutto l'apparato burocratico.

giu
nor
dell
in q
subi
moc
sost:
cons
perif

5. L'assetto complessivo dell'ordinamento provinciale, così raggiunto, dopo non poche incertezze e molti tentennamenti; non solo non fu esente da critiche 'interne' anche pesanti (si pensi all'accusa, dell'amministrativista Vuoli, di scarsa rappresentatività del rettorato, in quanto non proiezione dello stesso 'mondo' corporativo locale), ma subì ulteriori aggiustamenti negli anni successivi e, comunque, non modificò tendenze già in atto, o coeve, miranti ad un depotenziamento sostanziale dell'ente Provincia. Ciò appare evidente se si prendono in considerazione alcuni dei tradizionali ambiti ove il nesso centro-periferia si manifesta nei suoi tratti più sensibili e delicati e l'autonomia

degli enti locali è sottoposta ai maggiori pericoli di compressione e svilimento: le competenze, i controlli, il personale, la finanza. È ormai accertato, ad esempio, che la riforma delle Province, del 1928, non abbia interrotto quel processo di svuotamento, dall'interno, delle loro funzioni amministrative, di vera e propria 'mortificazione' (come ha detto Rotelli) del loro ruolo, in conseguenza della creazione, e moltiplicazione, di enti concorrenziali e di strutture 'parallele', quali l'Azienda delle strade, l'Opera nazionale maternità e infanzia, l'Opera balilla, l'Opera nazionale orfani di guerra, ecc., aventi, per così dire, 'giurisdizione' in comparti di naturale ed indiscussa competenza provinciale. Né può essere controbilanciata, tale tendenza, e spingere così ad un giudizio meno severo nei suoi confronti, dalla constatazione che si assiste pure all'emanazione di provvedimenti di segno opposto. Nel 1925, è vero, la legge 'Giolitti', del 1903, sulla municipalizzazione dei pubblici servizi viene estesa anche alle Province, ma la sua applicazione concreta sarà ostacolata da una politica (anche legislativa) di disincentivazione di tale strumento, che troppo da vicino ricordava i principi ideologici dell'odiato socialismo municipale. D'altro canto, non può essere ovviamente valutato in modo positivo – da un punto di vista autonomistico – l'incremento di compiti derivante dal mero addossamento di oneri, finanziari ed organizzativi, per l'espletamento di funzioni di natura prettamente statale, come nel caso (1925) delle spese per le caserme dei regi carabinieri, per l'arredo delle prefetture e sottoprefetture, o per gli alloggi dei prefetti e viceprefetti. Quanto ai controlli, di legittimità e di merito, la legge del 1928 non comporta, in effetti, alcuna modifica, né *in peius* né *in melius*, dell'ordinamento vigente; tuttavia non va dimenticato che la componente elettiva delle Gpa, organo 'principe' della tutela sugli enti locali, con legge del 21 dicembre 1928 sarà eliminata e sostituita con elementi tratti direttamente dal Pnf. E sarà il t.u. del 1934 ad apportare un'ulteriore revisione, in senso accentratore, al sistema complessivo dei controlli sulle autonomie territoriali, Provincia compresa. Va, da ultimo, sottolineato che, in base alla stessa legge di riforma del 1928 (art. 129), il prefetto poteva intervenire, benché senza voto, alle sedute del rettorato, esercitando, in tal modo, un'ovvia pressione politica sulle sue decisioni ed un chiaro condizionamento psicologico sui suoi membri.

Lungo tutto il corso del ventennio, non mancano poi interventi, anche molto incisivi, che riducono l'autonomia dell'ente nell'ambito della gestione del suo apparato burocratico. Basti ricordare i provvedimenti, drastici, di revisione degli organici del personale di ruolo ed avventizio (1923 e 1926), o pensare alla estensione agli enti locali (1927) della «dispensa» dal servizio per «indegnità politica», già sancita

ta per i dipendenti statali (1925), ovvero alla statalizzazione della figura del segretario provinciale (1942), in analogia a quanto in precedenza stabilito per quello comunale (1928). Atteggiamento centralistico ed autoritario, questo, che trova ulteriore testimonianza nel campo della finanza locale, ed in specie attraverso la riforma realizzata con il t.u. del 1931. La compressione delle spese 'facoltative', la necessità dell'assenso ministeriale per l'attivazione di nuovi tributi, il blocco delle sovrimposte e il citato addossamento di oneri statali non sono che gli aspetti più evidenti e paradigmatici di questa incessante tendenza alla riduzione dei margini di autonomia gestionale, tanto sul fronte delle entrate, che su quello delle uscite, delle Province, che, peraltro, non sono nemmeno in grado di ottenere l'auspicato, e promesso, risanamento dei loro bilanci e delle loro precarie condizioni finanziarie.

A queste modifiche, 'realizzate', dell'ordinamento provinciale, quale che sia stato il loro scopo ed il loro esito, vanno affiancate, nella mia esposizione, quelle 'mancate' e che, se effettivamente intraprese, avrebbero reso, quanto meno, più organico, e coerente, l'impianto istituzionale delle Province stesse, anche per accrescerne efficienza e funzionalità, come appariva ormai necessario ed urgente, a partire dagli anni trenta, proprio a diversi esponenti del fascismo e della cultura giuridico-amministrativa dell'epoca (ad es. il citato Vuoli). Ci si riferisce, com'è noto, alla possibilità di integrare più strettamente l'ordinamento amministrativo locale con quello corporativo e di raccordarlo col sistema della rappresentanza degli interessi professionali e di categoria, dopo che la legge del 18 aprile 1926, n. 731, aveva già provveduto a rimpiazzare le antiche e benemerite Camere di commercio con i c.d. 'consigli provinciali dell'economia', presieduti dal prefetto, dotati di semplici compiti consultivi e diretti ad esprimere, e tutelare, le esigenze dei ceti produttivi. Ma l'idea di una 'Provincia corporativa' non farà molta strada e l'ipotesi di unificare e fondere l'ente Provincia con i citati consigli (divenuti, nel 1931, 'consigli provinciali dell'economia corporativa', con l'aggiunta dei rappresentanti delle associazioni sindacali dei lavoratori) verrà comunque scartata, ad ennesima conferma della sostanziale incertezza del regime a proposito della sopravvivenza stessa di questo ente locale e, soprattutto, del ruolo più appropriato da assegnargli nella trama degli apparati decentrati dell'amministrazione pubblica, nonché del peculiare spazio da riservargli nel nuovo quadro organizzativo delle strutture periferiche dell'economia corporativa.

6. Un ulteriore profilo merita di essere preso in considerazione, benché attenga, principalmente, alla 'geografia' amministrativa; quello delle circoscrizioni territoriali delle Province. È chiaro che, in linea

generale, l'elemento quantitativo (la creazione di nuove Province o la soppressione di quelle esistenti) e quello 'geometrico' (il mutamento del perimetro dei confini) non toccano – di per sé – le questioni strutturali e funzionali (che tipo di ente sovracomunale e dotato di quali competenze), che sono oggetto di puntuali ed estesi interventi normativi o di provvedimenti, settoriali, di riforma. Non vi è dubbio, però, che l'aspetto 'spaziale' sia comunque rilevante, anche per meglio comprendere le ragioni che stanno alla base della stessa legislazione in materia di autonomie locali e della sua lenta evoluzione. A questo riguardo, due sono i momenti più significativi del ventennio e che corrispondono alla nascita di nuove Province (o ad una loro cancellazione): il 1923 e il 1927. Sulla base della legge delega del 3 dicembre 1922, vengono infatti istituite le Province di Trieste, Istria, Zara, Trento, IONIO e La Spezia, alle quali si aggiungerà, nel 1924, quella del Carnaro. Si trattava, a ben vedere, di dare una definitiva sistemazione territoriale alle zone 'redente', ed annesse dopo la guerra del '15-'18, o, nel caso delle Province 'marittime', di una prima manifestazione dell'appena avviata opera di 'ricostruzione nazionale'.

Più consistente, sul piano quantitativo, è l'intervento che risale al 1927 (con r.d. 2 gennaio 1927, n. 1) e porterà il numero complessivo delle Province italiane a 92. Risultano così create 17 nuove Province (Aosta, Bolzano, Brindisi, Castrogiovanni, Frosinone, Gorizia, Matera, Nuoro, Pescara, Pistoia, Ragusa, Rieti, Savona, Terni, Varese, Vercelli, Viterbo), mentre viene soppressa quella di Caserta. A questa rilevante modifica delle circoscrizioni provinciali si accompagna poi un riassetto degli stessi livelli di governo, attuato mediante l'abolizione (con il citato decreto del gennaio 1927) dei circondari e delle sottoprefetture (la cui riduzione era peraltro già iniziata nel 1923). Che la revisione del reticolo provinciale, così operata, fosse consistente ed estesa non v'è dubbio, specie se si tiene conto dell'atteggiamento ambivalente ed incerto tenuto dal regime nei confronti di questo ente locale, al quale, oltretutto, proprio all'epoca, venivano già sottratte numerose e rilevanti funzioni. Al di là delle consuete giustificazioni ufficiali, spesso ammantate di borsa retorica (come ha ricordato di recente Ponziani), e delle già richiamate ragioni addotte da Mussolini in persona (la battaglia 'demografica' e la lotta a favore del 'ruralismo'), l'incremento del numero delle Province risponde, in realtà, a motivazioni molto più prosaiche e strumentali. Da una parte, si intendeva aumentare, e razionalizzare, il controllo statale, e prefettizio – giusta la coincidenza fra circoscrizione provinciale e proiezione decentrata dell'amministrazione statale –, sulla 'periferia' del paese; dall'altra, accogliere, almeno in parte, pressanti esigenze localistiche, per compensare, ad esempio, le

popolazioni interessate degli svantaggi derivanti dalla perdita di una circoscrizione (circondariale) o per favorire la creazione, in un'ottica clientelare, di nuovi posti di lavoro 'burocratico'. Negli anni trenta vi furono poi ulteriori interventi modificativi, in questo campo, con l'istituzione delle Province di Littoria (1934) e di Asti (1935), e con la suddivisione della Colonia libica, ove, dal 1934 operavano quattro 'Commissariati generali provinciali', in altrettante Province: Tripoli, Misurata, Bengasi, Derna (1939).